Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

34 225 Toekomst van de Nederlandse onderzeedienst

Nr. 2 BRIEF VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 december 2015

Geachte mevrouw Van Miltenburg,

Namens de vaste commissie voor Defensie zend ik u hierbij een voorstel voor aanwijzing van het project tot vervanging van de huidige Nederlandse onderzeeboten als groot project onderzeeboten.

De vaste commissie voor Defensie heeft over dit voorstel, conform de Regeling Grote Projecten, advies gevraagd aan de commissie voor Financiën. De adviesaanvraag d.d. 29 september 2015 en het positieve advies van 30 oktober 2015 treft u aan als bijlagen bij deze brief.
De vaste commissie voor Defensie heeft het voorstel aangepast naar aanleiding van de overwegingen in het advies van de commissie voor Financiën.

Ik verzoek u dit voorstel ter besluitvorming aan de Kamer voor te leggen.

De voorzitter van de vaste commissie voor Defensie,
Ten Broeke

kst-34225-2
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

Voorstel van de vaste commissie voor Defensie aan de Kamer tot aanwijzing van het project vervanging Nederlandse onderzeeboten tot een groot project, in de zin van de Regeling Grote Projecten.

Aanleiding
Op 11 juni 2015 heeft de Kamer van de Minister van Defensie de visie op de toekomst van de onderzeedienst ontvangen[1]. In deze visie schetst de Minister de aanleiding, noodzaak en ontwikkelingen rond de vervanging van de huidige onderzeeboten van de Walrusklasse. De Minister verwacht in 2018 in het kader van het Defensie Materieel Proces de verwervingsvoorbereiding (D-brief) aan de Kamer te verzenden. De behoeftestelling (A-brief) wordt in april 2016 verwacht. Vooruitlopend daarop wordt de visie door de commissie behandeld middels een rondetafelgesprek en een algemeen overleg.

Juist in het licht van de gebeurtenissen rond de verwerving van de huidige onderzeeboten, de zogeheten «Walrusaffaire», is een adequate informatievoorziening aan de Kamer van belang. Mede in reactie op de ontwikkelingen rond de «Walrusaffaire» heeft de Kamer de Regeling Grote Projecten vorm gegeven en heeft de Minister van Defensie een Defensie Materieel Proces (DMP) opgezet. Het betrof toen wijzigingen in het ontwerp van de onderzeeboot en budgetoverschrijdingen buiten medeweten van bewindspersoon en Kamer om.

De commissie ziet in aanvulling van het DMP een duidelijke meerwaarde in het toekennen van de groot projectstatus aan het project om te komen tot de vervanging van de Nederlandse onderzeeboten. Zij acht een integrale, frequentere en periodieke informatievoorziening aan de Kamer inzake dit project van belang. Op basis van de groot projectstatus kan middels de uitgangspuntennotitie een meer op maat gesneden informatievoorziening worden afgesproken en het heeft als voordeel dat de departementale auditdienst betrokken zijn. Dat blijkt ook uit het feit dat al vaker materieelprojecten van Defensie aangewezen zijn als groot project, zoals de vervanging van pantservoertuigen M577 en YPR, van luchtcommandofregatten en de vervanging F-16/verwerving F-35. Dit heeft geleid tot een aangepaste informatievoorziening en een duidelijke betrokkenheid van de Kamer bij deze grootschalige projecten.

De commissie meent dat het project onderzeeboten voldoet aan het hoofdcriterium om aangewezen te worden tot groot project en dat de zes overwegingen voor benoeming van een groot project van toepassing zijn.

Onderbouwing
In de Regeling Grote Projecten staan zes overwegingen genoemd aan de hand waarvan de commissie haar voorstel beargumenteert:

1. Is sprake van een niet-routinematig, grootschalig en in de tijd begrensde activiteit?
De vervanging van de onderzeeboten uit de Walrusklasse is grootschalig, niet routinematig en vanwege het einde van de technische levensduur van de onderzeeboten begrensd in tijd. De huidige onderzeeboten uit de Walrusklasse zijn gebouwd in de periode 1979–1994 en in dienst genomen in de periode 1990–1994. De Walrusklasse bestaat uit vier onderzeeboten. Vanwege de technische levensduur zal de Walrusklasse vervangen moeten worden vanaf 2025. Op grond van de huidige inzichten ten aanzien van productie en planning zal uiterlijk in 2018 een verwervingsbesluit moeten worden genomen. De commissie vindt het wenselijk dat het

---

[1] Kamerstuk 34 225, nr. 1.

groot project loopt tot en met de realisatie/exploitatiefase van het project, zoals dat nu ook met de verwerving van de F-35 gebeurt. De Regeling Grote Projecten biedt voldoende mogelijkheden om, indien gewenst, de informatiebehoefte van de Kamer aan te passen door de uitgangspuntennotitie te wijzigen gedurende het doorlopen van de verschillende fasen van het project.

2. Zijn er belangrijke gevolgen voor de samenleving en/of voor de Rijksdienst?
Uit de visie van de Minister op de toekomst van de onderzeedienst blijkt dat de onderzeedienst voor Nederland van wezenlijk belang is. De Minister benadrukt het belang van deze militaire capaciteit en plaatst deze in de context van de internationale veiligheidspolitiek. Daarnaast maakt de visie duidelijk welke mogelijkheden de onderzeedienst biedt om op te treden in verschillende operaties.

3. Draagt het Rijk alleen of grotendeels de verantwoordelijkheid voor dit project?
Defensie draagt de verantwoordelijkheid voor het project. De benodigde financiële dekking zal in de Defensiebegroting op artikel 6, Investeringen, worden verantwoord.

4. Zijn er substantiële financiële gevolgen en/of aanmerkelijke uitvoeringsrisico's aan het project verbonden?
In de brief van de Minister over de visie op de toekomst van de onderzeedienst is geen financiële bandbreedte van dit project opgenomen. Een dergelijke financiële onderbouwing en bandbreedte wordt normaliter in de A-brief van het DMP in een commercieel vertrouwelijke bijlage aan de Kamer gemeld. Na de A-brief starten de procedures rond de aanbesteding. De financiële bandbreedte van een investeringsproject wordt daarom vertrouwelijk met de Kamer gedeeld. De Kamer is zowel over gewenste aantallen als financiële omvang nog niet geïnformeerd.

Met betrekking tot de financiële omvang van dit project zijn er zowel uit de Defensiebegrotingen voor 2015 en 2016 als uit de media getallen af te leiden die een indruk geven van de financiële omvang van het project[2].

In de begroting 2015 is voor het eerst in het kader van de Life Cycle Costs (LCC) benadering van investeringen een overzicht opgenomen van wapensystemen en kostensoorten. Onder wapensysteem 6 is een meerjarig cijfermatig overzicht opgenomen voor (vervanging van) de onderzeeboten. Deze reeks bestaat uit twee soorten cijfers. De investeringen die gemoeid zijn met het instandhouden van de Walrusklasse en de investeringen die voor vervanging nodig zijn.
In de jaren 2023 tot en met 2027 is jaarlijks € 500 miljoen voor de vervanging gereserveerd. Dit betreft in deze cijferreeks € 2,5 miljard. In de begroting 2016 zijn deze cijfers aangepast met de prijspeilcorrectie. De status van de cijferreeks is dat daarmee de financiële inpasbaarheid van het Groot Project verwerving F-35 werd onderbouwd. Voor wat betreft de investeringscijfers voor de Walrusklasse in deze cijferreeks is geen behoeftestelling noch verdere onderbouwing. Het is de ruimte binnen de totale investeringen die in die jaren beschikbaar is, op grond van de LCC benadering die werd opgesteld voor de financiële inpasbaarheid van de verwerving van de F-35.

Ondanks het ontbreken in de visiebrief van informatie over de aantallen en de financiële bandbreedte van dit project is duidelijk dat wanneer

[2] Kamerstuk 34 000 X, nr. 2 p. 108.

Defensie overgaat tot vervanging van de Walrusklasse de benodigde financiële middelen substantieel zijn.

5. Is sprake van nieuwe technologieën of nieuwe financieringsconstructies?
In de visie op de toekomst van de onderzeedienst schetst de Minister de wens om door toepassing van nieuwe technologie mogelijk een kleinere bemanning in te zetten. Ook nieuwe wapensystemen met andere specificaties zijn mogelijk nieuwe wensen die in de behoeftestelling nader worden gesteld.
Voor wat betreft de onderzeeboot zelf zal voortgebouwd worden op de huidige Walrusklasse. Er is tot op heden geen innovatiever concept ontwikkeld dan de huidige onderzeeboot van de Walrusklasse. Innovaties zijn er wel op het terrein van tal van technische specificaties en wapensystemen. Een deel hiervan wordt ook al toegepast bij de instandhouding van de Walrusklasse.
Voor wat betreft de wijze van financieren zal de verwerving van de nieuwe onderzeeboten ten laste komen van de Defensiebegroting. Het is niet duidelijk welke financiële consequenties voor de financiering mogelijk samenhangen met internationale samenwerking.

6. Is sprake van een in organisatorisch opzicht complex besturings- en uitvoeringsproces?
Een levensvatbare onderzeedienst bestaat uit meerdere boten. Deze kunnen niet gelijktijdig worden gebouwd. Daartoe ontbreekt de benodigde capaciteit. De bouw van onderzeeboten zal tijdig moeten worden ingepland en benodigde materialen en expertise zal moeten worden verworven.
Bij internationale samenwerking zal het traject van ontwerp en bouw nog gecompliceerder zijn. Daarnaast zal er gezocht worden naar mogelijkheden om de Nederlandse industrie te betrekken bij het bouwen van onderzeeboten, met inachtneming van de vigerende wet- en regelgeving. Het verwerven van nieuwe onderzeeboten is daarmee een complex besturings- en uitvoeringsproces.

Bijlage 1

Aan de voorzitter van de vaste commissie voor Financiën

Den Haag, 29 september 2015

Geachte heer Duisenberg,

In de procedurevergadering van de vaste commissie voor Defensie van 18 juni 2015 is het voornemen besproken om op basis van de brief van de Minister van Defensie van 9 juni 2015, houdende een visie op de toekomst van de Onderzeedienst (Kamerstuk 34 225, nr. 1), de Kamer voor te stellen om de vervanging van de onderzeeboten aan te wijzen tot groot project.
In de procedurevergadering van de vaste commissie voor Defensie van 17 september 2015 is, conform artikel 3 van de Regeling Grote Projecten, besloten de commissie voor de Rijksuitgaven om advies te vragen. Voorts is aanvullend besloten tot een inhoudelijke behandeling van de brief van de Minister in het najaar.

De commissie ziet een duidelijke meerwaarde in het toekennen van de groot projectstatus aan de vervanging van de onderzeeboten. Zij acht een integrale en periodieke informatievoorziening aan de Kamer inzake dit project van belang. Juist in het licht van de gebeurtenissen rond de verwerving van de huidige onderzeeboten is een adequate informatie-voorziening aan de Kamer aangewezen. Immers, mede in reactie op de ontwikkelingen rond de «Walrusaffaire» heeft de Kamer de Regeling Grote Projecten vorm gegeven en heeft de Minister van Defensie een Defensie Materieel Proces opgezet. Het betrof toen wijzigingen in het ontwerp en budgetoverschrijdingen buiten medeweten van bewindspersoon en Kamer om.

De commissie meent dat de vervanging van de onderzeeboten voldoet aan het hoofdcriterium om aangewezen te worden tot groot project en dat de zes overwegingen voor benoeming van een groot project van toepassing zijn.

Hoewel de visie van de Minister nog niet spreekt over budget en aantallen, is te verwachten dat de omvang van het benodigde budget significant zal zijn. Daarnaast onderstreept de Minister het belang dat Nederland heeft bij de onderzeedienst. Hoewel nog niet duidelijk is op welke wijze nieuwe onderzeeboten verworven gaan worden, zullen de investeringskosten gedragen worden door de begroting van het Ministerie van Defensie.
De mogelijkheid om nieuwe technologie toe te passen en het feit dat de bouw van een onderzeeboot een complex proces is geven aanleiding voor de commissie om de groot project status hier aan toe te kennen.

De vaste commissie voor Defensie is, gelet op het voorgaande, voornemens om de Kamer een voorstel te doen tot aanwijzing van de Vervanging van de onderzeeboten tot groot project.
Alvorens daartoe over te gaan, verzoekt de commissie aan de vaste commissie voor Financiën om een advies uit te brengen over het voorgenomen voorstel tot aanwijzing van de vervanging van de onderzee-boten tot groot project.

De voorzitter van de vaste commissie voor Defensie,
Ten Broeke

Bijlage 2

Aan de voorzitter van de vaste commissie voor Defensie

Den Haag, 30 oktober 2015

Geachte heer Ten Broeke,

Op 29 september 2015 heeft de vaste commissie voor Defensie per brief advies gevraagd aan de vaste commissie voor Financiën over het voornemen van uw commissie de Tweede Kamer voor te stellen de vervanging van onderzeeboten aan te wijzen als groot project. In de Regeling Grote Projecten van de Tweede Kamer is de procedure hiervoor beschreven[3].

In antwoord op uw verzoek laat ik u weten dat de vaste commissie voor Financiën positief adviseert.

De vaste commissie voor Financiën heeft het voorstel getoetst aan het hoofdcriterium en de zes aanvullende overwegingen die in artikel 2 van de Regeling zijn geformuleerd. De commissie stelt vast dat vervanging van onderzeeboten een in technisch en organisatorisch opzicht complex project betreft, met substantiële financiële gevolgen. De commissie deelt uw analyse, waaronder uw verwijzing naar het besluitvormings- en verwervingsproces van de huidige onderzeeboten van de Walrusklasse, dat dit project een grotere en meer structurele aandacht van de Tweede Kamer verdient. Het beoogde project voldoet hiermee aan het hoofdcriterium dat de Regeling Grote Projecten stelt aan een nieuw groot project.

De commissie geeft u een tweetal punten in overweging die in uw voorstel aan de Tweede Kamer nog nader uitgewerkt kunnen worden.

Ten eerste zou de meerwaarde van de Regeling Grote Projecten ten opzichte van het gebruikelijke afwegingskader voor dit type projecten, het zogenaamde Defensie Materieel Proces (DMP), nog verdere onderbouwing behoeven. De Minister verwijst in haar brief over de toekomst van de onderzeedienst ook naar dit DMP dat voorziet in de informatievoorziening en besluitvormingsmomenten rond materieelprocessen. Niettemin zijn al vaker materieelprojecten van Defensie aangewezen als groot project (zoals pantservoertuigen, luchtcommandofregatten, vervanging F-16/verwerving F-35) waarbij de meerwaarde onder meer gelegen was in een meer frequente informatievoorziening, een meer op maat gesneden informatievoorziening en betrokkenheid van de departementale auditdienst. De commissie geeft u in overweging om ook voor dit project de veronderstelde meerwaarde van de groot projectstatus op voorhand te expliciteren.

Ten tweede verdient het aanbeveling om vooraf stil te staan bij de door uw commissie gewenste reikwijdte en looptijd van het groot project. Artikel 11 van de Regeling stelt dat bij een groot project de volgende fasen van toepassing kunnen zijn:

a. initiatieffase;
b. uitwerkingsfase;
c. uitvoeringsfase; en

---

[3] De Regeling Grote Projecten is een bijlage bij het Reglement van Orde van de Tweede Kamer en gepubliceerd in Kamerstuk 30 351, nr. 3. In artikel 3 van deze Regeling is vastgelegd dat voordat een commissie een voorstel doet aan de Kamer voor aanwijzing van een groot project, de Commissie voor de Rijksuitgaven advies wordt gevraagd. Met ingang van het parlementair jaar 2015/16 zijn de taken van de Commissie voor de Rijksuitgaven bij de vaste commissie voor Financiën belegd (zie Kamerstuk 31 597, nr. 9).

d. realisatie-/exploitatiefase.

Dit project bevindt zich vooralsnog in een verkennend stadium. Het is aan de vaste commissie voor Defensie om de looptijd van de groot project-status te bepalen. Dit kan zich bijvoorbeeld beperken tot het traject van besluitvorming (het verwervingsbesluit) of tot het moment dat de vervangers van de huidige onderzeeboten operationeel zijn.
De vaste commissie voor Financiën wijst u in dit verband op mogelijkheden die de Regeling Grote Projecten biedt (met name in artikel 11) om de informatiewensen van de Kamer tussentijds aan te passen aan de fase waarin het project zich bevindt. Zo biedt de Regeling onder meer de mogelijkheid de basisrapportage met informatie-eisen tussentijds aan te passen of het project tussentijds te evalueren.

De vaste commissie voor Financiën geeft uw commissie in overweging om uw definitieve voorstel op deze punten te verduidelijken alvorens het aan de Tweede Kamer voor te leggen.

Hoogachtend,

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Duisenberg

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,
Berck